

Overheid niet altijd aansprakelijk na vernietiging vergunning

Het in deze commentaar besproken vonnis¹ kadert in een jarenlange juridische strijd die een nabuur voerde tegen (verkavelings- en stedenbouwkundige) vergunningen die in de periode 1992-1994 werden verleend met betrekking tot aanpalende percelen. Alles begon met een verkavelingsvergunning die aanvankelijk geweigerd werd door zowel het gemeentebestuur van Stekene als de (toenmalige) bestendige deputatie, maar die in 1992 uiteindelijk toch werd verleend door de bevoegde Vlaamse minister. Op basis van die verkavelingsvergunning uit 1992 werden vervolgens diverse stedenbouwkundige vergunningen verleend op basis waarvan bomen werden gerooid en twee woningen werden opgericht. En op basis van die verkavelingsvergunning uit 1992 werd in 1993, ditmaal door het schepencollege,² een tweede verkavelingsvergunning verleend voor een ander aanpalend perceel en op basis waarvan door de gemeente opnieuw stedenbouwkundige vergunningen tot o.m. het rooien van bomen en het oprichten van twee woningen werden verleend. Met twee arresten³ vernietigde de RvS in 2008 beide verkavelingsvergunningen alsook de op basis daarvan verleende stedenbouwkundige vergunningen. De nabuur, op wiens verzoek de (inmiddels uitgevoerde) verkavelings- en stedenbouwkundige vergunningen werden vernietigd, laat het daar echter niet bij. Hij wil ook zijn schade vergoed zien. *Enerzijds* zoekt hij de terugbetaling van de gemaakte advocatenkosten. *Anderzijds* wil hij de waardevermindering van zijn woning en andere nadelige gevolgen (zoals morele schade en hinder) vergoed zien. Met het in deze commentaar besproken vonnis van de rechtbank van eerste aanleg van Brussel van 27 oktober 2011 wordt die strijd definitief beslecht, althans met betrekking tot de schadelijke gevolgen.⁴

Stuitend

Om aan een veroordeling te ontkomen, beroepen zowel het Vlaamse gewest als de aangesproken gemeente zich op de verjaring. Naar hun oordeel is de vordering verjaard omdat de 'fouten' waarop de nabuur zich beroept, werden begaan in de periode 1992-1994 terwijl de dagvaarding van de nabuur op zich liet wachten tot 2009 waardoor de vijfjarige termijn⁵ was verstreken. Die exceptie van verjaring wordt door de rechtbank verworpen. Sinds de wet van 25 juli 2008⁶ stuit een beroep tot vernietiging bij de RvS immers de verjaring. Die wet kwam er nadat het Hof van Cassatie⁷ in 2006 had geoordeeld dat het instellen van een annulatieberoep bij de RvS de verjaringstermijn ten laste van de overheid niet schorste noch stuitte.⁸ Met terugwerkende kracht⁹ werden het Burgerlijk Wetboek en de Wet op de Rijkscomptabiliteit gewijzigd en werd een nieuwe stuitingsgrond voorzien: *'een beroep tot vernietiging van een administratieve handeling bij de Raad van State (heeft) dezelfde gevolgen ten opzichte van de vordering tot herstel van de schade veroorzaakt door de vernietigde administratieve handeling als een dagvaarding voor het gerecht'*. Die nieuwe stuitingsgrond past de rechtbank in het hier besproken vonnis toe: *'De dagvaarding is betekend in 2009. In zoverre de vordering tegen het Vlaamse Gewest is gesteund op de handelingen waartegen (de eiser) een beroep tot vernietiging bij de Raad van State*

¹ Dat ook reeds werd gepubliceerd in *TMR* 2012, 84.

² Op basis van de zgn. 'opvulregel' (art. 23, 1° Inrichtings-KB van 28 december 1972).

³ RvS 17 juni 2008, nrs. 184.260 en 184.261, Ongena.

⁴ Zie immers het arrest van de RvS (4 juni 2013, nr. 223.687, Ongena) waarbij de vordering om aan het Vlaamse gewest en de gemeente een dwangsom van 500 euro per dag op te leggen 'aangezien de vernietigingsarresten nog steeds niet uitgevoerd waren', wordt verworpen.

⁵ Artikel 2262bis §1, lid 2 Burgerlijk Wetboek, krachtens hetwelk *'(...) alle rechtsvorderingen tot vergoeding van schade op grond van buitencontractuele aansprakelijkheid door verloop van vijf jaar (verjaren) vanaf de dag volgend op die waarop de benadeelde kennis heeft gekregen van de schade of van de verzwarende ervan en van de identiteit van de daarvoor aansprakelijke persoon'*.

⁶ Wet van 25 juli 2008 tot wijziging van het Burgerlijk Wetboek en de gecoördineerde wetten van 17 juli 1991 op de Rijkscomptabiliteit met het oog op het stuiten van de verjaring van de vordering tot schadevergoeding ten gevolge van een beroep tot vernietiging bij de Raad van State, *BS* 22 augustus 2008.

⁷ Cass. 16 februari 2006, *Arr.Cass.* 2006, afl. 2, 398, *Juristenkrant* 2006, afl. 126, 10, *NJW* 2006, afl. 152, 891, noot J. BAECK, *Pas.* 2006, 397, *CDPK* 2006, 722, noot V. PETITAT, *RABG* 2007, 332, noot C. LEBON, *RW* 2005-2006, 1618, noot A. VAN OEVELEN, *TBBR* 2008, 196, *TBP* 2007, 431, *P&B* 2006, 107, noot.

⁸ Zie daarover o.a. E. BREWAEYS, 'De stuiting van de verjaring van schuldvorderingen tegen de overheid', *RW* 2008-2009, 562-564.

⁹ Artikel 4 van de Wet van 25 juli 2008 bepaalt immers dat de wet van toepassing is op beroepen tot vernietiging die bij de Raad van State zijn ingediend vóór de inwerkingtreding ervan, tenzij de vordering tot schadevergoeding vóór de inwerkingtreding van deze wet verjaard is verklaard bij een in kracht van gewijsde gegane beslissing waartegen geen cassatieberoep werd ingediend. Die terugwerkende kracht doorstond de toetsing door het Grondwettelijk Hof (zie GwH nr. 202/2009, 23 december 2009, *A.GrwH* 2009, 2771, *BS* 17 februari 2010, *RW* 2009-2010, 1109, *T.Aann.* 2010, 178, noot P. TEERLINCK, *TVW* 2010, 64) Zie daarover ook P. TEERLINCK, 'Het Grondwettelijk Hof keurt de overgangsregeling van de wet van 25 juli 2008 goed', *T.Aann.* 2010, 193-198.

heeft ingediend en die zijn vernietigd door de Raad van State bij één van beide arresten van 17 juni 2008, is er dan ook geen verjaring ingetreden’.

Wel en geen fout

Traditioneel wordt aangenomen dat, indien een bestuurshandeling door de RvS wordt vernietigd, meteen ook een fout in hoofde van het bestuur is bewezen.¹⁰ Dan moet de gewone rechter noodzakelijk het bestaan van een fout vaststellen.¹¹ Die rechtspraak steunt op het gezag van gewijsde *erga omnes*¹² dat aan arresten van de RvS is verbonden. Ook in het in deze commentaar besproken vonnis past de rechtbank deze ‘regel’ toe: de eerste verkavelingsvergunning die in 1992 door de bevoegde Vlaamse minister werd verleend, werd door de RvS vernietigd. Die vernietiging toonde meteen de fout in hoofde van het Vlaamse gewest aan. Maar, tegelijkertijd brengt de Rechtbank hier een belangrijke *nuancering* aan. Aangezien de daaropvolgende verleende (en tevens door de RvS vernietigde) stedenbouwkundige én verkavelingsvergunningen, allen verleend door het CBS, het ‘logische gevolg’ waren van de eerste verkavelingsvergunning uit 1992, stond *geen* fout vast in hoofde van de gemeente: *‘het is evenwel niet bewezen dat de gemeente (...) een fout heeft begaan door, nadat door de bevoegde minister de (verkavelings)vergunning was verleend aan de heer (...) om zijn perceel te verkavelen in loten bouwgrond, stedenbouwkundige vergunningen voor die kavels af te leveren en ook een verkavelingsvergunning voor het naastgelegen perceel af te leveren (...). Elk normaal zorgvuldig gemeentebestuur zou derhalve op die wijze hebben gehandeld en zou zijn voortgegaan op de door de minister afgeleverde verkavelingsvergunning’*. Omdat het niet aan een bestuur, maar enkel aan hoven en rechtbanken toekomt een bestuurshandeling te toetsen op haar wettigheid¹³ kon de gemeente geen fout worden verweten: *‘het feit dat de gemeente (...) is voortgegaan op de verkavelingsvergunning die de bevoegde minister had afgeleverd, om ook stedenbouwkundige vergunningen voor de kavels af te leveren en om zelf een tweede verkavelingsvergunning af te leveren voor het naastliggende perceel, kan dan ook niet als een fout worden aangemerkt. De gemeente (...) kon de afgeleverde verkavelingsvergunning niet buiten beschouwing laten en diende met die vergunning rekening te houden bij de beoordeling van de andere aangevraagde vergunningen’*.

Geluk bij een ongeluk

Wie zich vóór de wet van 20 januari 2014¹⁴ door een advocaat in een procedure voor de RvS liet bijstaan en daarin ‘zijn gelijk’ haalde, moest zich nadien tot de burgerlijke rechter wenden om de gemaakte advocatenkosten vergoed te zien. Burgerlijke rechters¹⁵ lieten zich, bij de begroting van de schadevergoeding, veelal leiden door de basisrechtsplegingsvergoeding in burgerlijke geschillen voor niet waardeerbare vorderingen.¹⁶ Ook het hier besproken vonnis past deze tarieven toe en kent voor de zes annulatieprocedures een billijke vergoeding van (6 x 1.200) 7.200 € toe. Tegenover de gevorderde 22.500 € was dit voor de nabuur wellicht toch nog een bittere pil. Maar, nu de in het gelijk gestelde partij sinds de wet van 20 januari 2014 de omweg via de burgerlijke rechtbank niet meer hoeft te maken en de basisrechtsplegingsvergoeding in de procedure voor de RvS werd bepaald op 700 €,¹⁷ was de (op dat ogenblik) niet toepasselijkheid van de rechtsplegingsvergoeding in procedures voor de RvS misschien wel een geluk bij een ongeluk.

¹⁰ Cass. 21 december 2001, *Arr.Cass.* 2001, 2273, *RW* 2003-2004, 1061, *JLMB* 2002, 1032, noot; H. VANDENBERGHE, ‘Aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad. Deel II. Foutvereiste. Algemene kenmerken. Overzicht van rechtspraak (2000-2008)’, *TPR* 2010, 2015.

¹¹ Cass. 13 mei 1992, *Pas.* 1982, I, 1056, concl. Adv. Gen. VELU; M. DEBAENE en P. DEBAENE, ‘Overheidsaansprakelijkheid’, in E. DIRIX en A. VAN OEVELEN (eds.), *Bijzondere overeenkomsten. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Kluwer, losbl., p. 19, nr. 7.

¹² Zie hierover in het bijzonder Cass. 6 februari 2009, *Arr.Cass.* 2009, 407, *Pas.* 2009, 358, *RW* 2010-2011, 1601, *TBP* 2010, 555, *TGR-TWVR* 2009, 240, *T.Gem.* 2010, 130, noot D. VAN HEUVEN.

¹³ Artikel 159 van de Grondwet is niet toepasselijk op bestuurlijke organen (zie J. THEUNIS, ‘Artikel 159 GW’, in P. LEMMENS, J. VELAERS, L. WALLEYN en W. VERRIJDT (eds.), *Publiek procesrecht. Artikelsgewijze commentaar met overzicht van rechtspraak en rechtsleer*, Mechelen, Kluwer, losbl., 33 p. Zie nochtans P. VAN ORSHOVEN, ‘De lokale belastingen opnieuw in een nieuw kleedje’, *RW* 1997-1998, p. 1458-1459, nr. 24 die ervoor pleit de toepassing van artikel 159 Grondwet uit te breiden ‘tot alle –al dan niet fiscale– instanties die met een wettigheidscontrole zijn belast, waaronder toezichthoudende overheden en administratieve beroepsinstanties, op straffe van negatie van hun opdracht’.

¹⁴ Wet van 20 januari 2014 houdende hervorming van de bevoegdheid, de procedureregeling en de organisatie van de Raad van State, *BS* 3 februari 2014, *err.* *BS* 13 februari 2014.

¹⁵ Zie bv. Rb. Brussel 11 september 2012, *RJI* 2014, 95; Rb. Luik 21 mei 2013, *JLMB* 2014, 504.

¹⁶ 1.200 € (niet geïndexeerd), 1.320 € (geïndexeerd).

¹⁷ Artikel 67 §1 besluit van de Regent van 23 augustus 1948 tot regeling van de rechtspleging voor de afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

(Frederik Haentjens)

(Rb. Brussel 27 oktober 2011)

(Schade en aansprakelijkheid)
(Stekene) (provincie Oost-Vlaanderen)

(Quote : 'Het zich bij de vergunningverlening steunen op een pas later vernietigde verkavelingsvergunning is niet noodzakelijk foutief.')